
medio ambiente y desarrollo

Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil

Aércio S. Cunha



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Santiago de Chile, octubre del 2005

Este documento foi elaborado por Aécio S. Cunha, consultor da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos da CEPAL, como parte de projeto “Promoção do desenvolvimento econômico através da integração de políticas ambientais e sociais na América Latina e Caribe”, GER/02/70.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido a revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas
ISSN versão impressa 1564-4189
ISSN versão eletrônica 1680-8886

ISBN: 92-1-322729-9

LC/L.2358-P

Nº de venda: P.05.II.G.96

Copyright © Nações Unidas, octubre del 2005. Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile

A autorización para reproducir total ou parcialmente esta obra debe ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Lorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproducir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução

Índice

Resumo	5
Introdução	7
1. Sustentabilidade do crescimento agrícola.....	7
2. Coordenação de políticas	10
3. Falhas de coordenação: o caso do Brasil	11
4. Plano do trabalho	12
I. Aspectos chaves das políticas agrícola e ambiental	15
1. Políticas ambientais com impacto sobre a agricultura.....	16
2. Políticas agrícolas e meio ambiente.....	18
3. A economia política da política ambiental	21
4. Combinação de controles e incentivos.....	23
II. Proteção à natureza: o arcabouço legal.....	25
1. Divisão de competências.....	25
2. Os principais diplomas legais	27
a) Lei da política nacional do meio ambiente (lei nº 6.938/81).....	27
b) Código florestal (leis nº 4.771/65)	28
c) Lei de agrotóxicos (lei nº 7.802/89).....	32
d) Leis de recursos hídricos (lei nº 9.433/97 e 9.984/00)	33
e) Lei de crimes ambientais (lei nº 9.605/98).....	34
3. A distância entre a lei e sua aplicação	36
III. Seguro agrícola e reforma agrária	39
1. O seguro agrícola	40
1.1 O PROAGRO	40
1.2 Seguro privado	41
2. Reforma agrária: uma avaliação e recomendações.....	43

IV. Coordenação entre políticas agrícolas e ambientais	49
1. Dificuldades para a coordenação.....	49
2. Oportunidades para a coordenação.....	50
2.1 Reservas legais.....	50
2.2 Proteção dos corpos de água.....	53
2.3 Expansão da soja.....	54
2.4 Pecuária/soja na Amazônia: outras oportunidades de coordenação	58
2.5 Crédito rural e seguro de safra.....	59
2.6 Reforma agrária	61
V. Resumo e conclusões	65
Bibliografia	69
Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados	71

Resumo

O presente trabalho tenta identificar situações em que, mediante a coordenação de políticas agrícolas e ambientais, seja possível estimular-se o crescimento sustentável da agricultura. Na busca de oportunidades de coordenação de políticas, consideram-se, em primeiro lugar, a gravidade da agressão ao meio ambiente e os riscos que esta traz para a sustentabilidade do crescimento da produção agrícola. Por tal critério, a escolha recai sobre os seguintes tópicos: (i) a exigência de “reservas legais” nos estabelecimentos agrícolas; (ii) a proteção de bacias hidrográficas; (iii) os problemas ambientais que decorrem da expansão da soja na região dos cerrados e bordas da Amazônia; e (iv) aqueles que resultam da multiplicação de assentamentos pelo programa de reforma agrária. No caso dos itens (i) e (ii), a política ambiental transfere integralmente para os agricultores os custos da preservação e encontra dificuldades em fazer com que as regras sejam observadas. Os itens (iii) e (iv), além de considerável importância ambiental, são temas prioritários (e explosivos), do ponto de vista político.

Em segundo lugar, o estudo guia-se pela possibilidade de utilização de instrumentos de política agrícola na promoção de objetivos ambientais. Neste caso, o foco da análise recai sobre o crédito rural e o seguro agrícola. O primeiro é, de longe, o principal instrumento de política agrícola em uso no Brasil e o segundo, ainda em fase de implementação, pode vir a desempenhar papel de relevo na compatibilização de objetivos de crescimento da produção agrícola com a preservação do meio ambiente.

Introdução

O estudo alicerça-se em dois conceitos centrais: o de “sustentabilidade do crescimento” (aplicado à produção agrícola) e o de “coordenação” de políticas. No primeiro caso, mostra-se que se pode ter crescimento sustentável de um setor e, ainda assim, causar-se danos irreparáveis ao meio ambiente. Já a função de coordenar políticas, paradoxalmente, é utilizada num contexto em que a interferência do estado se restringe fornecer diretrizes, em vez de produzir, e a coordenar ações, em vez de regular.

1. Sustentabilidade do crescimento agrícola

Não se encontra na literatura uma definição operacionalmente útil do que seja “sustentabilidade do crescimento” agrícola.¹ A palavra sustentabilidade tem conotação valorativa: reflete mais uma expressão dos desejos e valores de quem a usa do que algo concreto, de aceitação geral. Por isso, as definições correntes são vagas e amplas o suficiente para encampar o máximo de condições que se possa requerer do processo de crescimento. No confronto com a opção de crescer e, no processo, impor inevitável desgaste ao estoque de recursos naturais, ou conservar o meio ambiente, o crescimento sustentável provê os dois: crescimento com conservação; e assim se qualifica como um objetivo social e eticamente legítimo.

¹ O texto dá preferência ao termo sustentabilidade do crescimento ao da expressão mais comum “sustentabilidade do desenvolvimento”. A sustentabilidade é vista como um dos atributos do desenvolvimento, considerando-se eufemística a expressão sustentabilidade do desenvolvimento.

Uma definição cujo uso se generalizou foi a da Comissão Brundtland (1987, p. 43). Segundo aquela definição, “Desenvolvimento sustentável é aquele que faz face às necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer a suas próprias necessidades.”

A síntese parece ser o principal mérito dessa definição. Tem-se a impressão que só por este motivo alguns autores só a utilizam.² Mais importante do que exprimir o que se deseja do crescimento –seus atributos– é a identificação das condições que terão de ser satisfeitas para que aqueles atributos se materializem.

Cunha e outros (1994) distinguem quatro aspectos intimamente relacionados do crescimento sustentável no âmbito da agricultura: o técnico, a sustentabilidade econômica, a estabilidade social e a coerência ecológica.³

A **dimensão técnica** tem a ver com a preservação (melhor ainda, o incremento) da produtividade dos recursos naturais, condição essa indispensável para se compatibilizar conservação da natureza com aumento de produção. Compreende a eficiência alocativa e o progresso tecnológico. O requerimento de eficiência alocativa decorre da possibilidade de substituição entre fatores. Esse requerimento é satisfeito pela escolha adequada do processo de produção, pelo que se entende a compatibilização da intensidade do uso dos diferentes recursos com a disponibilidade relativa de cada um. Já o progresso tecnológico visa aliviar a escassez, seja pelo aumento da produtividade do recurso, seja por sua substituição por outro mais abundante.

O crescimento da agricultura somente será sustentável se ocorrer a custos não ascendentes (condição forte) ou, se essa condição não puder ser satisfeita, exige-se, pelo menos, que os custos marginais ascendentes não comprometam a capacidade da agricultura de competir (condição fraca). O que está em jogo é a capacidade da tecnologia de afastar o espectro dos rendimentos marginais decrescentes, sejam aqueles que decorrem da intensificação da exploração sobre uma base fixa de recursos naturais, quanto os advindos da degradação da base de recursos.⁴

Desse ponto de vista, o crescimento será sustentável se o desgaste dos recursos naturais puder ser compensado por avanço tecnológico ou por mudança da área cultivada. Assim colocado, o conceito é dinâmico e não se restringe a área geográfica determinada. Pressupõe adaptação. Caso a mudança de área seja a forma encontrada para evitar os rendimentos decrescentes, não há porque evitar que esta deixe de ser incluída entre as estratégias de manutenção da sustentabilidade. A longo prazo, depende de como a sociedade vier a organizar-se para gerar e sustentar os avanços tecnológicos necessários em face do aumento da demanda de alimentos, fibras e fontes vegetais de energia.

A **dimensão econômica** refere-se à possibilidade de a atividade manter-se sem auxílio de

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2520

